

A moradia como serviço público: uma alternativa à propriedade privada na provisão habitacional¹

Rilton Robson Lima Vernice

Arquiteto e Urbanista graduado pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), Paraná. Mestre pelo Programa Associado UEM/UEL de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Pesquisador em Políticas urbanas habitacionais e direito à cidade. Integrante do LAPHA – Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos (UEM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1518-7392>

Beatriz Fleury e Silva

Professora Adjunta do curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá – UEM. Membro do Programa Associado de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPU UEM/UEL. Doutora em Habitat pela FAU/USP (2015). Mestre em Engenharia Urbana pela UFSCar (2000). Líder do grupo de pesquisa LAPHA – Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos (UEM) desde 2011. Coordenadora do BRCidades – Núcleo Maringá desde 2019. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5906-0559>

Resumo: O artigo discute a moradia como um direito social e propõe a concepção da habitação social enquanto serviço público para ampliar o acesso habitacional, especialmente para populações de baixa renda. Argumenta-se que as políticas habitacionais brasileiras focam na aquisição de propriedade, gerando exclusão social ao atender majoritariamente a famílias com capacidade de financiamento, enquanto as demais são postas à mercantilização e ao endividamento. A metodologia do estudo é exploratória e fundamentada na revisão bibliográfica acerca do direito à moradia e direito à cidade. O texto questiona o predomínio da propriedade privada no Brasil, fruto de um histórico de valorização da casa própria que reforça o ideal de moradia como mercadoria. Discute-se também o impacto das políticas de financiamento da habitação, a partir dos principais programas de provisão de moradia no país, e explora alternativas à propriedade individual, como a locação social e o atendimento habitacional integrado a serviços. Por fim, reforça-se a necessidade de repensar a habitação como um serviço público, o que pode garantir o direito à cidade, e o atendimento às famílias que não conseguem arcar com o modelo tradicional de financiamento. Uma abordagem habitacional pautada pela dimensão social e orientada para as necessidades da população em vulnerabilidade nas cidades brasileiras.

Palavras-chave: Direito à moradia. Moradia como serviço. Políticas habitacionais. Atendimento habitacional. Propriedade privada.

Sumário: **1** Introdução – **2** Concepção da propriedade privada da terra e a moradia como mercadoria – **3** O mito da casa própria nas políticas habitacionais – **4** A propriedade privada da casa como garantia de posse: uma narrativa capitalista – **5** A moradia como serviço público nas políticas de habitação – **6** Conclusão – Referências

¹ Pesquisa desenvolvida com apoio de bolsa de fomento à pesquisa concedida pela CAPES – Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

1 Introdução

Embora o direito à moradia esteja assegurado no artigo 6º da Constituição Federal (1988) como um direito social, e reconhecido como direito fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), ainda não é concretamente cumprido em muitos municípios brasileiros, tampouco tem sido vinculado ao direito à cidade. Os programas de provisão de moradia, impulsionados pelo poder público nas últimas décadas, embora tenham contribuído para atenuar o déficit habitacional por meio da produção de novas habitações, não tem garantido acesso amplo e digno à moradia para população de baixa renda, compreendida entre 0 e 3 salários mínimos. De acordo com a fundação João Pinheiro (FJP), 89% do déficit habitacional permanece concentrado nessa faixa de renda.²

Além disso, o acesso ao território urbanizado no país, historicamente, tem ocorrido por meio da compra e venda da propriedade imobiliária. Nesta mesma direção, as políticas habitacionais aplicadas até o momento no país tiveram como objetivo principal a aquisição de propriedade, utilizando de forma majoritária a política de aquisição habitacional via financiamento privado. Em um contexto no qual 87% da população brasileira vive em centros urbanos, conforme dados do IBGE em 2022, a interligação desses elementos reflete a complexidade do cenário urbano brasileiro, onde a busca por moradia adequada se desdobra em desafios multifacetados.

Para Balbim, a produção de habitação social pelo poder público, em sua maioria por meio de coalisão com o setor privado, muitas vezes trata a moradia exclusivamente como bem de consumo, em uma produção rentista direcionada à expansão das fronteiras urbanas, e voltado às famílias de maior extrato de renda capazes de assumir o financiamento residencial.³ Por outro lado, os mais pobres, mesmo com os subsídios públicos, enfrentam dificuldades de acesso à moradia adequada, seja pelas exigências legais dos contratos, como comprovação de renda e documentação, ou pela dificuldade de arcar com o pagamento das prestações do financiamento habitacional.⁴

Tal conjuntura, muitas vezes conduz ao endividamento da população menos favorecida economicamente, restando a ela acessar o mercado informal de moradia, cuja oferta, na maioria das vezes, se localiza nas bordas das cidades e precariamente

² FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diretoria de Estatística e Informações. *Inadequação de domicílios no Brasil 2022* – Belo Horizonte, 2022.

³ BALBIM, Renato. *Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional*. Texto para Discussão (TD) 2134. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), set. 2015.

⁴ GATTI, Simone Ferreira. *Locação Social: Alternativa ao modelo hegemônico da casa própria*. *Projeto Design*, São Paulo, v. 4461, dez. 2019. Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/locacao-social-alternativa-ao-modelo-hegemonicoda-casa-propria/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

providas de serviços públicos.⁵ Em contrapartida, a pluralidade das carências habitacionais a serem atendidas e a diversidade do perfil da demanda por moradia, tem posto em questionamento a hegemonia da casa própria na provisão habitacional brasileira,⁶ apontando para formas alternativas ao título de propriedade, no qual o acesso à moradia para a população de baixa renda seja considerado um serviço público permanente nas políticas urbanas.

A casa própria, associada intrinsecamente à condição de moradia, carrega em sua conceituação alguns significados e símbolos que foram produzidos e absorvidos ao longo dos anos.⁷ O sonho da casa própria presente na sociedade brasileira é resultado, acima de tudo, de uma longa trajetória de construção e reforço ideológico, sendo propagado pelas políticas habitacionais nas últimas décadas.⁸ Já o Estado, por meio da provisão habitacional, utiliza a saída da casa própria para atender interesses políticos, sociais e, principalmente, econômico do país, onde a propriedade é produto e fruto de um estado neoliberal na condução das políticas urbanas.⁹

Contudo, para além do direito individual, o acesso à moradia digna é parte integrante de um conjunto maior de direito coletivo no espaço urbano, no qual a habitação pressupõe o direito à cidade. A concepção de direito à cidade, construída a partir de Lefebvre, incorpora a ideia de prover a habitação a outros direitos, como o direito ao trabalho, à educação, à saúde, ao lazer, ao transporte público e à participação efetiva na construção e vivência nas cidades.¹⁰ Em outras palavras, o direito à moradia digna não pode ser desligado do direito à cidade, do acesso e participação nos bens, serviços e oportunidades proporcionados pela urbanização.¹¹

⁵ D'OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano. *Caderno CRH*, v. 27, n. 71, p. 255-266, 2014; GATTI, Simone Ferreira. Locação Social: Alternativa ao modelo hegemônico da casa própria. *Projeto Design*, São Paulo, v. 4461, dez. 2019. Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/locacao-social-alternativa-ao-modelo-hegemonicoda-casa-propria/>. Acesso em: 21 nov. 2022; ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

⁶ MAHER JUNIOR, James Patrick. *Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades*. Rio de Janeiro, 2015. 149 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2015.

⁷ MOUTINHO, Ana Carolina Pontes. *A casa é própria para quem? A ideia da casa própria nas políticas habitacionais da região metropolitana de Belém e na percepção de seus beneficiários*. Belém, 2020. 144 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). UFPA. Belém: 2020.

⁸ VERNICE, Rilton Robson Lima. *(Re)pensando a política habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias*. 2023. 204 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPU – UEM, Maringá, 2023.

⁹ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

¹⁰ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

¹¹ MARICATO, Ermínia; COLOSSO, Paolo. "As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil". In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (Org.). *Brasil: Estado social ou barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 277-300.

Diante desse cenário, é urgente que se tenha como propósito uma política de habitação centrada na dimensão social, visando atender às necessidades habitacionais da população, com prioridade para os setores de menor rendimento e em situação de vulnerabilidade social, e ainda que caminhe no sentido da desmercantilização da moradia.¹² Faz-se necessário também, debater uma política habitacional centralizada na provisão de moradia como serviço público, de alternativa ao modelo hegemônico da propriedade privada, objetivando um serviço público social permanente e contínuo para lidar com a condição de mercantilização habitacional presente nos municípios, de modo que o atendimento prioritário e diversificado para famílias de baixa renda, possa, ainda, representar uma possibilidade para o poder público conter o aumento do déficit habitacional.

Dessarte, o presente artigo, resultante da pesquisa para o mestrado,¹³ se insere no debate teórico acerca da propriedade privada da casa, em que a pluralidade das carências habitacionais a serem atendidas e a diversidade do perfil da demanda por moradia, têm posto em questionamento a hegemonia da casa própria como caminho predominante da provisão habitacional brasileira. Para tanto, em um primeiro momento, discorre-se sobre a hegemonia da casa própria vinculada a políticas habitacionais no Brasil, seus desdobramentos e como o direito à moradia digna tem sido afetado com essa forma hegemônica de provisão. Por fim, disserta-se acerca do mito da casa própria a partir do histórico da construção das políticas urbanas no país, e a necessidade de diversificar o modo de provisão de moradia na direção de uma política habitacional que seja compreendida como serviço público permanente.

A metodologia adotada é de natureza exploratória e teve início com uma ampla revisão bibliográfica, correspondente à primeira etapa da pesquisa, que será abordada neste artigo. Essa revisão abrangeu os temas centrais, como direito à moradia e o direito à cidade, provisão de habitação social, seguida da conceituação da moradia social enquanto serviço público nos municípios. Além disso, foram analisadas as alternativas discutidas atualmente na literatura que contribuem para essa conceituação.

¹² CARDOSO, Adauto Lúcio. Propostas para uma política habitacional democrática e sustentável. *Observatório das Metrópoles*, 17 jan. 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/propostas-para-uma-politica-habitacional-democratica-e-sustentavel/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

¹³ VERNICE, Rilton Robson Lima. *(Re)pensando a política habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias*. 2023. 204 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPU – UEM, Maringá, 2023.

2 Concepção de propriedade privada da terra e a moradia como mercadoria

Parece haver um consenso entre os principais autores e estudiosos acerca das políticas habitacionais que o solo urbano é componente essencial dessa política,¹⁴ e sua questão está na base de todos os desafios colocados, fundamentando a própria política baseada no não repasse da propriedade. Além disso, a concepção de terra urbanizada, inserida no contexto da produção capitalista do espaço urbano, tem priorizado a garantia da propriedade privada no acesso à terra, negligenciando o cumprimento de sua função social.¹⁵

Ao analisarmos a distribuição e posse de terras na formação territorial do Brasil, percebe-se que ambas influenciaram, e ainda influenciam, os núcleos urbanos contemporâneos. É necessário, portanto, para entender essa questão na atualidade, uma reflexão, ainda que breve, sobre o processo de apropriação de terras no período colonial brasileiro e sobre a forma como se deu a legislação fundiária na história da colonização ibérica a partir disso. Mesmo que pareça um contexto distante e anacrônico, o modelo de colonização de terras escolhido para a América portuguesa, no tempo presente, ainda condiciona a formação da nossa identidade cultural.

Para autores como Holanda,¹⁶ Ribeiro,¹⁷ Motta¹⁸ e Nozoe,¹⁹ a herança colonizadora recebida de uma nação ibérica, reflete muitos dos problemas urbanos decorrentes de processos hegemônicos não superados até hoje. A Lei de Terras (Lei nº 601/1850) trouxe uma mudança significativa na concepção de propriedade, ao transformar a terra de um patrimônio pessoal do colonizador – distribuído conforme o prestígio social do beneficiário – em uma mercadoria, adquirida de acordo com o poder econômico do comprador.²⁰

¹⁴ MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014; ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015; MOREIRA, Tomás Antônio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. *Cadernos Metrôpole*, v. 18, p. 15-32, 2016; BALBIM, Renato. *Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional*. Texto para Discussão (TD) 2134. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), set. 2015.

¹⁵ VERNICE, Rilton Robson Lima. *(Re)pensando a política habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias*. 2023. 204 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPU – UEM, Maringá, 2023.

¹⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

¹⁷ RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

¹⁸ MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito (1795-1824)*. São Paulo: Alameda, 2009.

¹⁹ NOZOE, Nelson Hideiki. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. *Revista Economia*, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006.

²⁰ NOZOE, Nelson Hideiki. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia, *op. cit.* p. 599.

A substituição da mão de obra escrava e a nova forma de aquisição da terra, no Brasil pós-colonial, contribuiu para a formulação das políticas fundiárias no país. As cerimônias de posse realizadas pelos colonizadores nas terras do continente americano, herança do poder político ibérico, são indícios simbólicos da construção social do direito à propriedade privada a ser consolidado, no Brasil, a partir do século XIX.

É importante salientar a “virada de chave” aqui posta, pois o acesso à terra passa ser mediante a compra e, por conseguinte, esta passa a ser vista – talvez ainda em seu prelúdio – como mercadoria, além de ser considerada propriedade efetiva e não mais domínio condicional ao cultivo, como anteriormente. Nesse sentido, indica-se uma nova forma de entendimento da terra e do que era ou não propriedade.²¹

Desse modo, a concepção de propriedade surge, segundo alguns autores,²² anexo ao conceito da moradia como mercadoria no Brasil capitalista, e a noção atual é fruto de uma evolução histórica contínua, uma evolução de conceito que percorre o estado liberal à função social da propriedade. Atrelado ao modo de produção da moradia das (e nas) cidades ao longo da história, encontramos como consequência na atualidade uma produção capitalista do espaço urbano, gerando desigualdade urbana e segregação socioespacial.

A questão posta é problematizar e explicar a construção histórica e cultural que se observa, passada de geração em geração, e que envolve a complexidade das relações capitalistas nos territórios. O que se pretende demonstrar, portanto, é o monopólio da propriedade fundiária como pressuposto histórico que continua sendo o fundamento permanente do modo de produção capitalista.²³ O que se conclui é que a questão fundiária tem sido e continua sendo um dos maiores desafios do Brasil não só rural, mas também urbano.

A presença portuguesa introduziu uma mistura de regimes jurídicos e relações sociais dando origem ao “nó da terra”²⁴ que perdura até os dias atuais. A partir desta relação entre propriedade e terra se estabelece, historicamente, um campo frutífero para o desenvolvimento capitalista do espaço urbano, gerando tensões por sua forma de produção e reprodução que colocam em jogo toda a ordem social.

²¹ VERNICE, Rilton Robson Lima. *(Re)pensando a política habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias*. 2023. 204 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPU – UEM, Maringá, 2023, p. 35.

²² RIBEIRO, Darcy, 1995, *op. cit.*; MOTTA, Márcia Maria Menendes, 2009, *op. cit.*

²³ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997, p. 53.

²⁴ MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

Esse é um fator que possibilita originalmente o surgimento da habitação como mercadoria no Brasil.²⁵

A partir do século XX, com a intensa industrialização, o mundo começa a ser demasiadamente mais urbano, passando de uma população, em sua maioria rural, para preponderantemente urbana. No Brasil, é a partir da década de 1950, com o avanço da industrialização e a transição demográfica no país, que a população urbana aumenta rapidamente, acelerando o processo de urbanização das cidades.²⁶ Esse processo, além de provocar um crescimento descontrolado da malha urbana pela ausência de planejamento e ordenamento territorial, é consequência do movimento de acumulação de capital movido pelo sistema capitalista dos meios de produção.²⁷

Como se sabe, a produção do espaço urbano é resultado de dinâmicas sociais em curso, realizadas por agentes para promover a produção e organização do território. Esses agentes desempenham estratégias e ações concretas no processo de fazer e refazer a cidade, são denominados produtores do espaço urbano e possuem ações complexas que derivam, principalmente, da dinâmica de acumulação de capital. Sendo assim, os proprietários dos meios de produção estão entre os protagonistas no tabuleiro do espaço urbano. Esses, no exercício de (re) produção do espaço, por meio das políticas urbanas, conduzem a mercantilização da moradia, mediante mecanismos de extração de renda e acumulação de capital, típicos do paradigma neoliberal.²⁸ O capital aplicado, principalmente, em setores e ativos habitacionais, abre frente de investimentos, cenário propício para o fenômeno intitulado mercantilização e financeirização da terra.

O orçamento público e os fundos financeiros do Estado deixaram de ser responsáveis pela universalização das políticas públicas, limitando-se ao atendimento de demandas focalizadas e ao fomento das economias de mercado. Alguns autores afirmam que o orçamento fiscal do Estado passa a ser direcionado também para garantir a rentabilidade de aplicações financeiras de investidores privado.²⁹

²⁵ VERNICE, Rilton Robson Lima. *(Re)pensando a política habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias*. 2023. 204 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPU – UEM, Maringá, 2023.

²⁶ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, 1997, *op. cit.*; HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

²⁷ HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*. Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

²⁸ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

²⁹ ROYER, Luciana O. *Financeirização da Política Habitacional*. Limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014, p. 13.

Nesse contexto, a mercantilização é o processo por meio do qual o valor econômico de algo predomina sobre seus valores e uso. Na lógica capitalista de produção do espaço urbano, a financeirização reforça a concepção da casa como uma mercadoria de acesso privado. Segundo Royer,³⁰ o financiamento da habitação transforma o direito à moradia em uma mercadoria livremente negociada no mercado, limitando-o a um bem de acesso individual. Isso evidencia a tendência de mercadização característica do regime de acumulação das últimas três décadas, em que o mercado assume o papel central na promoção das políticas do setor.

No capitalismo contemporâneo, em alguns casos, a casa é construída especulativamente, com um único objetivo de ser um bem rentável, por meio de uma mercadoria que será vendida ou locada no mercado para qualquer pessoa que precise utilizá-la por um tempo determinado, um tipo habitacional notório nas sociedades capitalistas atuais. Plataformas como o *Airbnb* ou *Booking*, por exemplo, são ferramentas criadas para anunciar esses imóveis direcionados unicamente a cumprir sua função de mercadoria no espaço urbano.

Para Maricato,³¹ a dificuldade de acesso à terra regular para habitação é uma das maiores responsáveis pelo explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais nas periferias das cidades. Ainda segundo a autora, grande parte da população brasileira reside em moradias ilegais ou em situação irregular. É compreensível, portanto, que a população de baixa renda, quando se refere à casa própria, interprete-a não apenas como local de residência, mas como uma mercadoria, já que essa mesma população está completamente submersa no modo de produção capitalista, que por sua vez depende da íntima relação entre o valor de uso e valor de troca.³² Por isso, é razoável interpretar o sonho da casa própria como uma ideologia.

3 O mito da casa própria nas políticas habitacionais

É evidente, sob uma perspectiva política, social e econômica, que a casa própria adquiriu grande importância para o povo brasileiro independente do que ela possa representar enquanto abrigo como local de proteção. O discurso dominante que se observa, diferentemente do que ocorre em diversos países, vincula fortemente a ideia de acesso à moradia digna ao ideal de acesso à propriedade individual, em que as políticas de provisão habitacionais são centradas pelo financiamento para

³⁰ ROYER, Luciana O. *Financeirização da Política Habitacional*, op. cit.

³¹ MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

³² MILANO, Joana Zattoni. *Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria*. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento urbano e regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

compra da tão sonhada casa própria, que ocorre por meio da introdução de consumidores de média e baixa renda nos sistemas de financiamento.³³

Para Moutinho,³⁴ a casa própria, associada à própria condição de moradia, carrega em sua conceituação alguns significados e símbolos que foram produzidos e absorvidos ao longo dos anos, tornando-a parte das necessidades básicas dos seres humanos. Ainda, de acordo com o autor, o Estado, por meio da provisão habitacional, utiliza a saída da casa própria para atender interesses políticos, sociais e, principalmente, econômicos do país, onde a propriedade é produto e fruto de um Estado neoliberal na condução das políticas públicas urbanas. Tem-se como alicerce a implantação de políticas para criação de mercados financeiros de habitação, dispendo como prioridade a inclusão de consumidores de média e baixa renda, até então excluídos desse mercado de consumo.³⁵

Ainda de acordo com Rolnik,³⁶ a partir da primeira década do século XXI, essa lógica capitalista de transformação da habitação em mercadoria e ativo financeiro, que vem sendo arquitetado ao longo do tempo, tem sido consolidada por meio da ideologia da casa própria nas políticas habitacionais. A autora diz que,

Com apoio da força política da ideologia da casa própria, profundamente enraizada em algumas sociedades e recentemente infiltrada em outras, e da “socialização do crédito”, a inclusão de consumidores de média e baixa renda nos circuitos financeiros e a tomada do setor habitacional pelas finanças globais, abriram uma nova fronteira para a acumulação de capital. Isto permitiu a livre circulação de valores através de praticamente toda a terra urbana.³⁷

Conforme Ronald, em seu livro *The ideology of home ownership*³⁸ (*Ideologia da casa própria*), apesar do avanço da casa própria parecer um processo natural nas últimas décadas, na maioria das sociedades, o nível tem aumentado principalmente durante períodos específicos de subsídio governamental e estímulo político. Nas sociedades capitalistas, a inflação dos preços das hipotecas agrega acumulação de riqueza na propriedade da casa, bem como pela dívida gerada através dos juros e multa. A criação de um mercado secundário de hipotecas foi um dos veículos

³³ ROYER, Luciana O. Financeirização da Política Habitacional. Limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014, p. 13.

³⁴ MOUTINHO, Ana Carolina Pontes. *A casa é própria para quem?* A ideia da casa própria nas políticas habitacionais da região metropolitana de Belém e na percepção de seus beneficiários. Dissertação (mestrado em Arquitetura e urbanismo). UFPA. Belém, 2020.

³⁵ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

³⁶ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares, op. cit.*

³⁷ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares, op. cit.*, p. 25.

³⁸ RONALD, Richard. *The ideology of home ownership: Homeowner societies and the role of housing*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

importantes para conectar os sistemas domésticos de financiamento habitacional aos mercados globais. O fortalecimento dos sistemas financeiros de habitação passou a representar uma aplicação do excedente.³⁹

Por outro lado, para além da economia capitalista supracitada, o anseio por “ser proprietário” tornou-se incorporado à busca por uma vida adulta e autônoma, ligada ao discurso de escolha e liberdade. “Nas sociedades onde a propriedade da casa cresceu, o *status* do proprietário tornou-se um ideal social”.⁴⁰ Logo, adquirir a casa própria representa, para o indivíduo, melhoria no *status* social. De acordo com Maricato e Milano, em torno da casa própria há um ideário de conquista, ascensão social e sucesso do indivíduo, em um contexto de instabilidade econômica, o que explica uma aparente melhora no prestígio social. A casa própria tornou-se uma ideologia no Brasil na medida em que o ato de adquirir uma moradia, em um contexto fortemente marcado por desigualdade social, insegurança e instabilidade, passou a ser visto como segurança.⁴¹

O Estado passa a atuar por meio das políticas habitacionais públicas, com a narrativa de garantir o acesso à casa própria para os segmentos sociais que não conseguem participar do mercado imobiliário dito formal, entretanto, implantando os conjuntos habitacionais em grande parte nas áreas periféricas no extremo do perímetro urbano, por meio do processo de expansão territorial das cidades brasileiras.

A partir desse aspecto hegemônico da propriedade privada, apresenta-se um breve resgate histórico sobre as políticas habitacionais, buscando entender a presença da hegemonia da casa própria vinculada a essas políticas no país, quais os desdobramentos desta hegemonia e de qual forma o direito à moradia digna tem sido atingido por esse modo recorrente de provisão.

Entre o final do século XIX até os anos 1930, a política não intervencionista adotada pelo Estado de modo geral, favoreceu uma produção rentista de moradia em algumas capitais, alojando os setores sociais de baixa e média renda, por meio das moradias de aluguel. A partir da década de 1940, a migração rural-urbana levou a uma inversão na proporção de domicílios próprios e alugados, com mais pessoas buscando moradia própria, devido especialmente à expansão de loteamentos

³⁹ RONALD, Richard. *The ideology of home ownership*, op. cit.; HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*. Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014; ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

⁴⁰ No original: “In societies where home ownership has boomed the status of the homeowner has become a social ideal” (RONALD, 2008, p. 2).

⁴¹ MILANO, Joana Zattoni. *Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria*. Dissertação (Mestrado em planejamento urbano). UFRGS. Porto Alegre, 2013; MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014;

irregulares e autoconstrução nas periferias;⁴² com isso há um considerável declínio de domicílios alugados e aumento dos domicílios próprios.⁴³

Necessário observar também que a lei do inquilinato congelou os aluguéis tendo como efeito colateral a migração considerável da parcela da população para ocupar esses loteamentos resultando numa forte inibição à produção rentista de moradias. Conseqüentemente, o investimento em casas de aluguel, deixou de ser rentável, propiciando uma maior atratividade ao mercado de produção de unidades imobiliárias a serem vendidas em novas localidades.⁴⁴ O efeito colateral dessa política não intervencionista do Estado foi o estímulo do início de uma produção rentista de moradia em algumas capitais, alojando setores sociais de baixa e média renda, por meio das moradias de aluguel.

Com o aumento do grau de urbanização das cidades brasileiras em função do aumento da população urbana na década de 1960, as modalidades precárias de habitação – favelas, cortiços, autoconstrução – atingiam proporções consideradas “perigosas” para o sistema. Este quadro possibilita entender o cenário que se desenhava em relação à necessidade de construção em massa das unidades habitacionais, a qual culminou em 1964 com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH. Criou-se uma estrutura de financiamento da habitação, buscando atingir condições para o desenvolvimento de um mercado imobiliário que já se mostrava dinâmico. As habitações eram financiadas com fundos públicos, os quais constituíam a principal fonte de financiamento da política habitacional, voltado à demanda da classe média,⁴⁵ isto é, caracterizando caráter concentrador de renda das políticas habitacionais pós-golpe militar de 1964.

Instituiu-se, no âmbito de uma política habitacional, o sistema financeiro para aquisição da casa própria e criou-se no mesmo ano o Banco Nacional da Habitação (BNH). A propriedade privada passou a ser o pilar das políticas do BNH, que focou sua atenção no financiamento da casa própria.⁴⁶ O objetivo deveria ser de suprir essa demanda habitacional, entretanto, o governo militar tomou algumas medidas de caráter populista, muitas direcionadas à questão habitacional, com intenção de legitimar sua força utilizando-se de uma grande demanda social – o déficit habitacional – e não efetivamente combatê-lo.

⁴² Ainda com todas as irregularidades de habitação, o censo é autodeclarado e as pessoas anunciam que seus domicílios são próprios.

⁴³ VERNICE, Rilton Robson Lima. *(Re)pensando a política habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias*. 2023. 204 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPU – UEM, Maringá, 2023.

⁴⁴ BONDUKI, Nabil Georges. *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. [s.l.: s.n.], 2018.

⁴⁵ ROYER, Luciana O. *Financeirização da Política Habitacional. Limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2014, p. 13.

⁴⁶ BONDUKI, Nabil. *Pioneiros da Habitação Social: cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2014.

Por outro lado, com a virada de século, sob as vestes de uma política anti-cíclica,⁴⁷ é criado em 2009, pela Lei Federal nº 11.977, o programa habitacional intitulado “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), como uma política pública para solucionar os problemas habitacionais do país e promover o desenvolvimento econômico, desta vez com mais atores e agentes participantes da provisão de moradia. De acordo com Cardoso e Aragão,⁴⁸ o programa aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo em que reduziu os juros, buscando manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que vinha sofrendo impactos da crise econômica supracitada. O que se viu, portanto, foi a manutenção do velho interesse rentista da moradia por parte do setor imobiliário, relacionada a atual fase do capitalismo, de acumulação do capital e valor de troca no espaço urbano.

Dentre as problemáticas em relação ao PMCMV, destaca-se a falta de articulação do programa com a política urbana e social, a ausência da garantia do direito à cidade relacionado aos problemas de localização dos empreendimentos (inserção urbana) da Faixa 1 – sendo a implantação dessas habitações no extremo do perímetro urbano – e, por fim, a moradia vista como mercadoria de forma hegemônica, junto à ideia da casa própria (propriedade privada) e da reprodução do capital, ainda que tenha atingido a faixa de renda até então negligenciada pelas políticas habitacionais. Os empreendimentos, assim, se viabilizam por meio da dinâmica de mercado e o problema “localização” surge como resultado desta falta de articulação do programa com as políticas urbanas. Dentro desta lógica, as construtoras aumentam sua margem de lucro, uma vez que recebem por unidade produzida e a economia sobre o preço do terreno não se reverte no custo final para os adquirentes.⁴⁹

Essa produção rentista de moradia, que tem início com o Banco Nacional de Habitação (BNH) criado em 1964, perdura até os dias atuais, criando uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional.⁵⁰ A fala da primeira presidenta do BNH – Sandra Cavalcanti – “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” exprime bem o papel que a casa própria exercia e ainda exerce.⁵¹ Em outras palavras, a ideologia criada em torno da casa própria está relacionada

⁴⁷ A maior crise econômica do início deste século estourou em setembro de 2008, deflagrada pelo sistema de crédito imobiliário norte-americano – denominado estouro da bolha imobiliária, chamada também de crise dos subprimes.

⁴⁸ CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

⁴⁹ CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. *22 anos de política habitacional no Brasil, op. cit.*

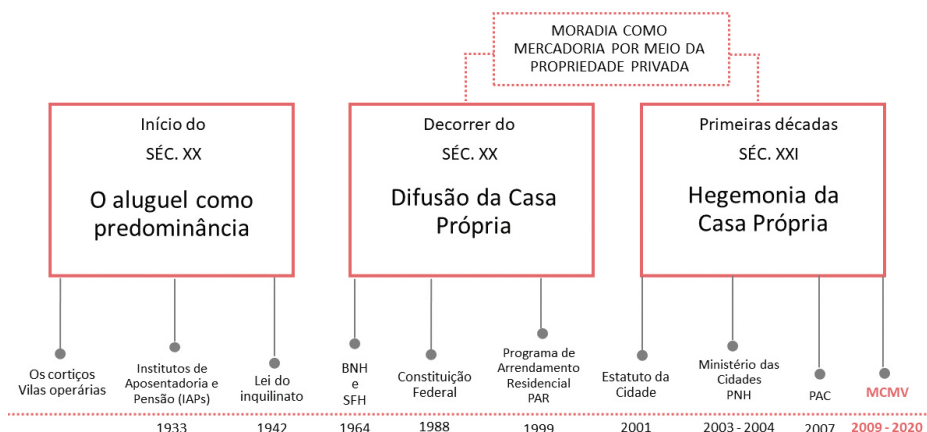
⁵⁰ BONDUKI, Nabil. *Pioneiros da Habitação Social: cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2014.

⁵¹ BONDUKI, Nabil. *Pioneiros da Habitação Social, op. cit.*, p. 63.

à origem do conceito da moradia como mercadoria no Brasil e é alimentada pelo Estado com ações populistas. Diante disso, o PMCMV manteve o incentivo pela “tão sonhada casa própria”, como forma de aquietar a insatisfação social e manter a hegemonia das classes dominantes.

Sendo assim, as duas políticas de maior provisão habitacional estatal da história brasileira, o BNH (1964-1986) e o PMCMV (2009-2018), possuem como características comuns a profusão da propriedade privada como solução habitacional para população de baixa renda e a centralização da gestão da política pública em instituições bancárias. A disseminação do conceito da casa própria tem sido propagada ao longo das últimas décadas, vinculado à política habitacional calcada na questão da propriedade, na qual a casa própria é objeto de desejo e consumo, em que a necessidade de morar fica alterada pela necessidade de obter. Tal dinâmica é denominada nesta pesquisa como “O mito da Casa Própria” (figura 1).

Figura 1 – O mito da Casa Própria ao longo do tempo



Fonte: Vernice, 2023.⁵²

Pode-se afirmar, portanto, que a produção habitacional nacional exerce um papel de destaque no modo de produção capitalista, pois promove a acumulação de capital através da produção da mercadoria moradia, contribuindo para o desenvolvimento econômico.⁵³ O equacionamento da questão habitacional, contudo, não depende unicamente do crédito de mercado; a questão social da terra é de importância seminal para o urbano e para própria compreensão da sociedade brasileira.

⁵² VERNICE, Rilton Robson Lima. *(Re)pensando a política habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias*. 2023. 204 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPU – UEM, Maringá, 2023.

⁵³ CORREA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

Ferreira (2012), em um dos seus textos, resume, em consonância com o que se buscou aqui evidenciar, que a falta de moradia digna para a população de baixa renda é um problema social histórico no Brasil, com raízes que remontam ao século XIX, e as causas estruturantes desse problema, permanecem inalteradas.⁵⁴

4 A propriedade privada da casa como garantia de posse: uma narrativa capitalista

Na ótica neoliberal de condução das políticas urbanas, a elevação do preço da terra, resultado de uma especulação imobiliária cada vez mais intensa, além de estar transformando o espaço urbano num palco de disputas e interesses divergentes, tem excluído da possibilidade de acesso à terra também a parcela da população que não tem condições de arcar com as despesas do mercado habitacional. Assim, o que deveria garantir a igualdade tem revelado seu lado mais perverso: o da exclusão social.

O que se pretende expor é que a terra urbana como ativo financeiro dificulta o acesso à moradia para a população de baixa renda e em vulnerabilidade, haja vista que a terra é uma mercadoria e tem um preço (substancialmente oneroso) definido pela propriedade. Ademais, no cenário de um país classificado com alta concentração de terra, metade dos brasileiros sobrevive com apenas R\$438 reais mensais, ou seja, quase 105 milhões de pessoas tem menos de R\$15 reais por dia para suprir suas necessidades básicas, de acordo com dados do IBGE.⁵⁵

Na conjuntura de uma distribuição desigual de renda familiar, em contraste com a alta concentração de terra, torna-se preocupante também, para além do acesso à moradia, a insegurança habitacional dessas famílias, sobretudo aquelas oriundas do financiamento privado. Para essa população, as despesas com habitação têm a maior participação no orçamento familiar dentre as despesas básicas – a média nacional é de 36,6% das despesas com habitação (IBGE, 2019). Para Tunucci e Magalhães, a forte desigualdade no acesso à terra, cria uma condição de desigualdade entre investimento e dívida, gerando relações sociais de financeirização, sendo o acesso à propriedade privada da casa uma forma de ampliação do alcance dessas relações de endividamento, que correspondem à produção de vínculos de remuneração rentista.⁵⁶

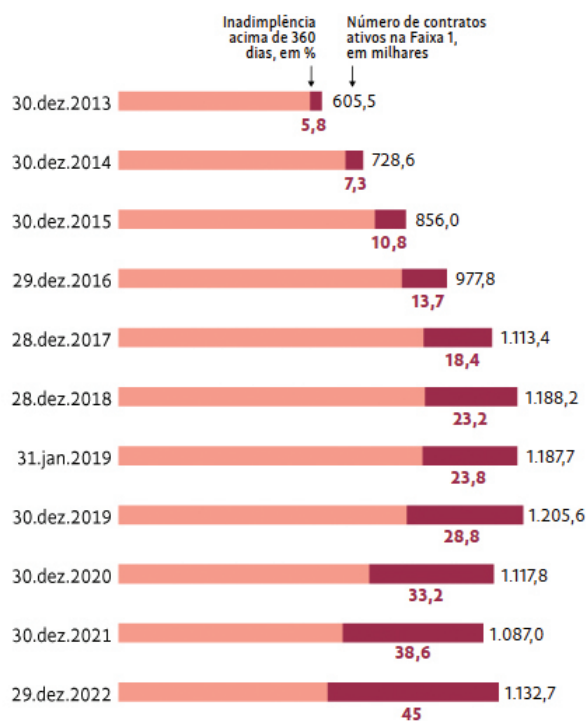
⁵⁴ FERREIRA, Regina F. *A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes. Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, p. 139-185, 2012.

⁵⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PNAD Contínua 2019: Rendimento de todas as fontes*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

⁵⁶ TONUCCI, João B. M.; MAGALHÃES, Felipe N. C. A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço. *Cadernos Metrópole*, v. 19, p. 433-454, 2017.

Um dado recente que reafirma esse endividamento e, de certa forma, uma insegurança em relação à posse da moradia, é o crescimento da taxa de inadimplência do Programa Minha Casa Minha Vida no período de 2013 a 2022. Quase metade dos contratos que recebem mais subsídios do Programa, não paga as parcelas há mais de 360 dias. A inadimplência da Faixa 1 do PMCMV terminou 2022 em um patamar recorde e atinge 45% dos contratos. Em números absolutos, 510 mil de 1,1 milhão de contratos ativos nessa faixa estão devendo o valor mensal há mais de um ano, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (Figura 2).

Figura 2 – Inadimplência no PMCMV entre 2013 e 2022



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional, MDR, 2023.⁵⁷

De acordo com Gatti,⁵⁸ a segurança da posse (não como propriedade, mas no sentido da garantia de permanência na moradia) é um dos principais problemas para a efetividade do direito à moradia adequada. Estima-se que 30% da população

⁵⁷ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/03/inadimplencia-na-faixa-1-do-minha-casa-minha-vida-bate-recorde-e-atinge-45-dos-contratos.shtml>

⁵⁸ GATTI, Simone. *Políticas públicas para efetivação das ZEIS em São Paulo: produção imobiliária, processos em curso e o aluguel como alternativa*. Relatório de pós-doutorado, FAU USP, NYU: 2021.

em países em desenvolvimento esteja em situação de insegurança da posse (ONU-Habitat); no Brasil, apenas em situação de inadequação fundiária, há mais de 3,5 milhões de domicílios vulneráveis. Neste cenário, Marcuse salienta que garantir a segurança da posse é uma meta extremamente importante para as pessoas em todo mundo.⁵⁹ Complementando a ideia do autor, ainda que seja comum a ideia de que um sistema de direitos plenos de propriedade é a melhor maneira de garantir a segurança da posse para aqueles que não a tem, as disputas territoriais e o poder em prol do lucro, colocam em vulnerabilidade a permanência dos mais pobres nessas terras, sem a segurança da posse plena.

A insegurança da posse expõe os ocupantes a riscos e problemas de ordem social e econômica, como despejos e remoções forçadas. Isso fica ainda mais evidente com a extensão da crise sanitária gerada pela pandemia da Covid-19,⁶⁰ trazendo impactos não apenas à saúde pública mundial, mas também em vários outros aspectos da sociedade, como é o caso dos problemas urbanos, principalmente na ausência de políticas efetivas para garantia do acesso e posse da moradia às famílias de baixa renda, que foram acentuados após o início da pandemia.⁶¹

Em relação à falta de moradia, Cymbalista e Moreira (2006) salientam que avaliar o déficit habitacional no Brasil não é tarefa fácil. Os números são frequentemente superdimensionados por interesses corporativos, com o propósito de influenciar na liberação de recursos públicos para construção de moradias novas.⁶² Corroborando esta afirmativa, Terra diz que quando se produz moradia social voltada para compra e propriedade individual de forma prioritária, na maioria dos casos, simplesmente injetam-se recursos públicos dentro do mercado de habitação e esse processo ajuda a dinamizar e inflar o próprio mercado, beneficiando, prioritariamente, proprietários e investidores.⁶³ Esses estudos partem do princípio que nem toda habitação que não obedeça aos padrões legais de habitabilidade deva ser inteiramente reposta. Muitas dessas edificações poderiam receber melhorias. Há, na verdade, que se considerar as condições de moradia da qualidade do *habitat* para cada classe social e da dinâmica socioeconômica.⁶⁴

⁵⁹ MARCUSE, Peter. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALENÇA, Márcio (Org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 184-?

⁶⁰ A Covid-19 foi uma pandemia global causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, surgido no final de 2019, que provocou uma doença respiratória altamente contagiosa.

⁶¹ VERNICE, Rilton Robson Lima; SILVA, Beatriz Fleury e. Necropolitics and the Covid-19 pandemic: evictions and removals that mark the recurrent housing problem in Brazil. *Acta Scientiarum. Technology*, v. 45, n. 1, 2022. DOI: 10.4025/actascitechnol.v45i1.61496.

⁶² CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). *Participação Popular nas Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124 p., p. 31.

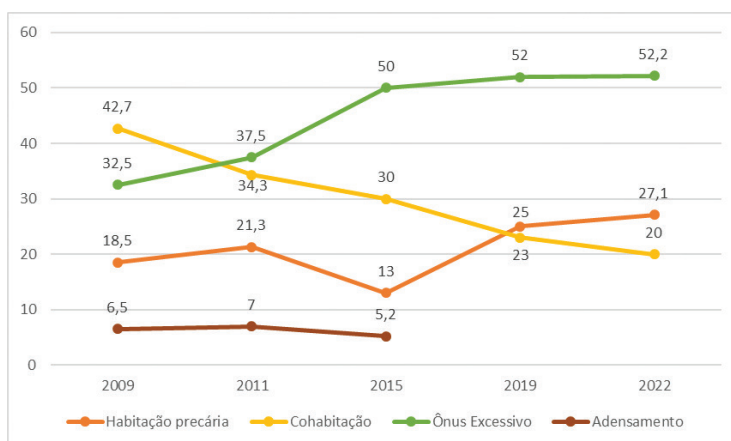
⁶³ TERRA, Ulisses D. S. Alternativas à propriedade privada individual: potência para efetivação do acesso à moradia e o direito à cidade. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 18., 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal: ENANPUR, 2019.

⁶⁴ CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás; 2006.

O atual papel dos indicadores do déficit habitacional (falta de moradia) e da inadequação domiciliar (carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo) é dimensionar a quantidade de moradias incapazes de atender o “direito de acesso, por parte da população, a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, básicos”.⁶⁵ Desde 2001, a Fundação João Pinheiro (FJP) divide o déficit habitacional no Brasil em necessidades quantitativas e qualitativas. O quantitativo representa a necessidade de construção de novas moradias, principalmente para dar conta do crescimento populacional (motivada por habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e necessidade de reposição por depreciação), enquanto os números qualitativos significam a necessidade de melhoria da habitação ou na infraestrutura urbana para atingir níveis de habitabilidade.

Em sua metodologia, a Fundação entende o ônus excessivo com aluguel como necessidade de reposição de moradia, o que nos faz entender que considera a moradia como propriedade. Os dados desenvolvidos pela FJP vêm sendo utilizados como referência para a análises da situação habitacional no país, assim como a condução das políticas públicas a partir desses dados. É importante evidenciar que o ônus excessivo com o aluguel urbano – composto pelos domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos e que despendem mais de 30% desta com o aluguel – representou mais de 50% de acordo com o levantamento do déficit habitacional de 2022, tornando-se o principal componente do déficit habitacional brasileiro na última década, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Evolução do déficit habitacional ao longo dos anos



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2022.⁶⁶

⁶⁵ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diretoria de Estatística e Informações. Inadequação de domicílios no Brasil 2022 – Belo Horizonte, 2022.

⁶⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diretoria de Estatística e Informações. Inadequação de domicílios no Brasil 2022 – Belo Horizonte, 2022.

Diante desses dados, vale ressaltar que a relativa proximidade histórica dos milhões de deserdados lançados na miséria em fins do século XIX, permite ser notório que a casa própria tenha sido, desde então, um sonho para milhões de famílias. Essa aspiração talvez se associe à ideia de que, para além da cultura capitalista da propriedade privada, tivéssemos a cultura da dor e da humilhação dos despossuídos, só amenizada com a posse ou propriedade. Um lugar que a pessoa pudesse afirmar ser dela.⁶⁷ Essa lógica contribui para a ideia de que sair do quadro de ônus excessivo com aluguel esteja relacionada com se tornar proprietário, senso comum e condição desejável pela maioria das pessoas. Afinal, a propriedade privada é um traço cultural firmemente estabelecido nas economias de mercado, e em resumo, nas últimas décadas, a casa própria tornou-se a realização de um sonho, a possibilidade de futuro, de segurança, de ter planos.⁶⁸

Ainda que pouco mais de meio século de política habitacional tenha contribuído para minimizar o déficit habitacional nas cidades brasileiras, por meio da produção de novas habitações, o acesso à moradia digna pela população de baixa renda – de 0 a 3 salários mínimos – ainda é restrito e deficitário. Segundo a FJP, em 2022, o déficit habitacional foi estimado em mais de 6,2 milhões de domicílios, dos quais 89% estão concentrados na faixa de renda mencionada.

Percebe-se a permanência de um elevado déficit habitacional concentrado na população de baixa renda; apesar da forte política impressa pelo primeiro governo Lula, com o PMCMV. Ainda que focada na provisão para baixa renda, evidencia-se a incapacidade para o enfrentamento do problema da moradia, incapaz de dar sustentação às famílias que possuem certa vulnerabilidade financeira, restando a essa população a ocupação no mercado informal de moradias, na maioria das vezes, nas bordas das cidades que são precariamente providas de serviços públicos.⁶⁹ Concorde-se com Maricato⁷⁰ (2014) quando a autora reforça que a incapacidade de atender às famílias com renda inferior a três salários mínimos é um dos principais pontos negativos dos últimos programas habitacionais, de modo que tal negligência pode estar diretamente ligada à estruturação capitalista do mercado e da política urbana neoliberal; e a questão habitacional no Brasil tem sido tratada

⁶⁷ MATOS, Ralfo E. S.; LOBO, Carlos F. F.; CHAVES, Aguirre A. Evolução recente da propriedade domiciliar no Brasil. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, v. 2016, n. 91, p. 124-136, 2016.

⁶⁸ PELUSO, Marília L. *O potencial das representações sociais para a compreensão interdisciplinar da realidade: Geografia e Psicologia Ambiental. Estudos de psicologia* (Natal), v. 8, p. 321-327, 2003.

⁶⁹ BALBIM, Renato. *Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional*. Texto para Discussão (TD) 2134. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), set. 2015.; ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015; GATTI, Simone Ferreira. *Locação Social: Alternativa ao modelo hegemônico da casa própria. Projeto Design*, São Paulo, v. 4461, dez. 2019. Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/locacao-social-alternativa-ao-modelo-hegemonicoda-casa-propria/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁷⁰ MARICATO. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

como meramente quantitativa e, o sucesso ou fracasso dos programas é medido pelo número de unidades construídas.

Além disso, quando se produz moradia social voltada para compra e propriedade individual de forma prioritária, na maioria dos casos, simplesmente injetam-se recursos públicos dentro do mercado de habitação e esse processo ajuda a dinamizar e inflar o próprio mercado, beneficiando, prioritariamente, proprietários e investidores.⁷¹ Este movimento acaba tendo o efeito contrário ao desejado pelo investimento público, dificultando ainda mais o acesso e permanência da população de baixa renda em uma moradia adequada, já que a segurança da posse da terra, componente central do direito à moradia, tem sido elemento vital e necessário para garantia dessa população em suas moradias.

Deste modo, embora a produção de novas unidades habitacionais tenha sido a única solução para minimizar o déficit habitacional, os dados reforçam o fato de que os programas de moradia no período estudado (até 2020) são insuficientes para contemplar todos os aspectos do déficit, sobretudo na faixa de menor renda. A situação, portanto, tem evidenciado a absoluta necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender as faixas de menor poder aquisitivo, apontando a premência para diversificar o acesso à moradia. Para Gatti, devem ser discutidas formas alternativas de acesso à moradia, pois existem potencialidades nessas alternativas, de resistência à lógica do “produto habitacional” difundida pelos programas.⁷² Discutir acerca de novas formas de morar, segundo a autora, é importante para que a população de baixa renda tenha acesso à habitação de forma efetiva e que o déficit habitacional possa diminuir de maneira gradativa. Além disso, uma alternativa ao modelo hegemônico da casa própria permite um serviço público permanente e contínuo para lidar com a condição de precariedade habitacional presente nos municípios brasileiros.⁷³

Santo Amore, Shimbo e Rufino⁷⁴ também alertam para a produção hegemônica da casa própria, salientando a necessidade de diversificar o modo de provisão de moradia onde, segundo os autores, o direito à moradia não pode ser reduzido ao direito à propriedade individual, isto é, à casa própria. Essa questão se apresenta como um grande entrave por não permitir que o sistema funcione para atender às

⁷¹ TERRA, Ulisses D. S. Alternativas à propriedade privada individual: potência para efetivação do acesso à moradia e o direito à cidade. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 18., 2019, Natal. *Anais* [...]. Natal: ENANPUR, 2019.

⁷² GATTI, Simone Ferreira. *Locação Social: Alternativa ao modelo hegemônico da casa própria. Projeto Design*, São Paulo, v. 4461, dez. 2019. Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/locacao-social-alternativa-ao-modelo-hegemonicoda-casa-propria/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

⁷³ GATTI, Simone Ferreira. *Locação Social: Alternativa ao modelo hegemônico da casa própria*, op. cit.

⁷⁴ AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Letra Capital, 2015. 428 p.

necessidades de moradia e, assim, vários fatores concorrem para isso, embora modalidades como a propriedade coletiva e a locação/arrendamento assinalem potencial para facilitar tal rearranjo.

A partir do apontamento de que a propriedade privada não tem sido sinônimo de segurança de posse, ou seja, a consignação da “casa própria” nunca garantiu a permanência da população pobre em sua moradia, repensar essa cultura de perpetuação habitacional é um caminho necessário e de suma urgência. Isto é, a produção rentista e de propriedade privada da habitação social, fruto das atuais políticas neoliberais e de mercantilização da casa própria, adotadas até então, não podem ser seguidas por um único caminho.

5 A moradia como serviço público nas políticas de habitação

Engels afirmou que “a solução do problema da habitação não resolve a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação”.⁷⁵ Nesse sentido, a pesquisa que fundamenta o presente artigo procurou apoiar-se no conceito de moradia como um serviço público, com programas que tratam a habitação como um serviço social de caráter permanente ou de longo prazo, sem exigir a transferência da propriedade do imóvel para o beneficiário.

Nesses programas, os valores são subsidiados, total ou parcialmente, pelo poder público, conforme as necessidades de cada família. O objetivo é promover um serviço público contínuo e permanente, capaz de enfrentar a mercantilização da habitação presente nos municípios. Desse modo, é essencial intensificar o debate sobre a construção de uma política de moradia voltada para a dimensão social, que priorize as necessidades habitacionais das populações de menor renda e que proponha uma política habitacional pautada na moradia como serviço público, em alternativa ao modelo predominante da casa própria. Em consequência, um atendimento prioritário e diversificado para famílias de baixa renda poderia, também, contribuir para o controle do aumento do déficit habitacional.

Recentemente, o debate sobre novas formas de propriedade, que vão além da individual e privada, deixou de ser restrito ao ambiente acadêmico e passou a engajar movimentos de moradia. Tem-se tornado cada vez mais evidente para diversas lideranças que uma mudança no paradigma da propriedade privada – e, por consequência, no conceito de casa própria – é essencial para a realização da luta por uma cidade mais democrática.⁷⁶ De acordo com D’Ottaviano,

⁷⁵ ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1979, p. 38.

⁷⁶ LAGO, L. C. do; MELLO, I.; PETRUS, F. (Org.). *Da cooperação na cidade à cidade cooperativa*. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

[...] existe uma outra pauta ainda pouco desenvolvida que precisa avançar no debate sobre o acesso à moradia no Brasil: a onipresença da propriedade privada como única forma de acesso à moradia e a consequente ideologia da casa própria. No Brasil, a ideia de que a conquista da “propriedade” é a garantia da “liberdade” está colocada desde meados do século passado.⁷⁷

Barbon⁷⁸ discute a questão habitacional em sua abordagem transdisciplinar e a forte relação que esta possui com as formas de apropriação do espaço urbano. Para a autora, as iniciativas de provisão de habitação por meio de políticas públicas têm gerado um ciclo que compromete a qualidade de vida das populações de baixa renda atendidas por programas habitacionais públicos. O problema, segundo Barbon, não reside apenas na moradia em si, mas também em sua inclusão social, considerando que o atendimento habitacional representa apenas um dos aspectos necessários. Essa reflexão sugere a possibilidade de reconhecer o atendimento habitacional como um “serviço” e não como um “produto”.

O conceito de Atendimento Habitacional Social (AHS), adaptado por Barbon do termo *Housing Plus Services*⁷⁹ e aplicado à realidade brasileira, propõe que a moradia seja priorizada e atendida em todos os seus aspectos, considerando as necessidades específicas da população assistida. Quando concebido como “serviço”, o atendimento habitacional abrange um espectro mais amplo de necessidades relacionadas à moradia, superando o caráter estritamente quantitativo que a define como um produto.⁸⁰

A ideia contida no *Housing Plus Services*, termo citado por Barbon,⁸¹ e construído pela *National Low Income Housing Coalition* (NLIHC), propõe um novo modelo de habitação acessível com serviços, por meio de modelos de prestação de serviço habitacional que aborde tanto o abrigo quanto questões de saúde, educação e demais necessidades básicas da população residente. A instituição, assim como pesquisadores da rede, propõe o termo para descrever a habitação permanente que incorpora serviços em seu funcionamento, com os serviços prestados por pessoas e para pessoas, e não a gestão de propriedades.⁸²

⁷⁷ D’OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo. *Habitação, autogestão e cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2021, p. 26.

⁷⁸ BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social: produto ou serviço?* 2018. 248 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

⁷⁹ Este tipo de atendimento habitacional, no caso americano, refere-se a uma ampla gama de arranjos que incluem a solução de moradia e uma maior integração com serviços de apoio adequados a uma população específica (BARBON, 2018). A National Low Income Housing Coalition (NLIHC) propôs o termo guarda-chuva “habitação mais serviços” para descrever a habitação permanente que incorpora serviços em seu funcionamento.

⁸⁰ BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social, op. cit.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² COHEN, Carol S. *et al. Housing “Plus” Services: Supporting Vulnerable Families in Permanent Housing*. Child Welfare, p. 509-528, 2004.

Mesmo que criado em um contexto específico para compreender e fazer avançar a prestação de serviços em cenários habitacionais, além de assegurar que as famílias americanas vulneráveis recebam esses serviços atrelados à moradia, para Cohen *et al.* este conceito precisa servir de catalisador para uma nova perspectiva sobre habitação nos seus diferentes territórios e sociedades, por meio de um sistema que ofereça habitação como (e com) “serviço”, no contexto da política urbana social para pessoas de baixos rendimentos e em vulnerabilidade. O que diferencia essa prática das observadas no caso brasileiro, é que o *Housing Plus Services* envolve ações a longo prazo e valorizam as parcerias e os aspectos relacionados à gestão contínua. Neste contexto, é fundamental a integração do atendimento habitacional a outros apoios financeiros.⁸³

Para autores como Blanco,⁸⁴ Cohen *et al.*⁸⁵ e Barbon⁸⁶ a discussão, composição e adequação às necessidades em determinado contexto entre os arranjos institucionais, fontes de financiamento e subsídios, e as formas de acesso ao imóvel são elementos fundamentais para garantir a eficácia do atendimento habitacional social, ou, como denominamos nesta pesquisa, moradia como serviço público.⁸⁷ A concepção de moradia como serviço prestado pelo Estado, geralmente em parceria com movimentos sociais articulados e entidades sem fins lucrativos, se fundamenta na prestação de um serviço com o intuito de viabilizar moradia à população de baixa renda, sem a transferência de propriedade do imóvel, que pode ser público ou privado, para o beneficiário.

Maher Júnior⁸⁸ defende a necessidade de regulamentar e promover a prestação de um serviço de moradia desvinculado das especulações e falhas do mercado, sendo esse um serviço que assegura o direito à cidade, e não apenas um subsídio para a aquisição de um bem. Para Bezerra e Mello,⁸⁹ programas com esse propósito podem ser vistos como um serviço estatal, com a finalidade de garantir

⁸³ BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social: produto ou serviço?* 2018. 248 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

⁸⁴ BLANCO, Andrés *et al.* *Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2014.

⁸⁵ COHEN, Carol S. *et al.* *Housing “Plus” Services: Supporting Vulnerable Families in Permanent Housing*. Child Welfare, p. 509-528, 2004.

⁸⁶ BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social: produto ou serviço?* 2018. 248 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

⁸⁷ VERNICE, Rilton Robson Lima. *(Re)pensando a política habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias*. 2023. 204 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPU – UEM, Maringá, 2023.

⁸⁸ MAHER JUNIOR, James Patrick. *Instrumentos de financiamento a programas habitacionais de locação social: desafios e oportunidades*. 2015. 141 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Programa de Engenharia Urbana, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

⁸⁹ BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; MELLO, Cristina Maria Correia de. *A casa própria e a locação social numa óptica urbanística e econômica*. *Paranoá: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, v. 14, n. 29, 2021.

moradia e o direito à cidade, gerando benefícios à população de baixa renda em tempos e locais específicos, e podendo ser continuado ou interrompido conforme a necessidade dessa população.

Para Guerreiro, Rolnik e Marin-Toro,⁹⁰ a hipótese é que essa forma flexível – que transforma a habitação em um serviço – representa uma nova fronteira de conexão entre as finanças e o setor imobiliário, com potencial para alcançar a população de baixa renda, na qual o poder público desempenha um papel fundamental, distinto de outros momentos históricos. A habitação, concebida como serviço, ganha maior flexibilidade normativa, transferindo a questão da moradia do âmbito da resposta à precariedade e informalidade para o campo da gestão da insegurança habitacional. Ao transformar moradia em serviço, para os autores,

[...] há uma mudança fundamental na forma de morar, que passa a ser encarada diretamente como serviço, na medida em que a relação que se estabelece entre proprietário e consumidor é a de uso, por determinado tempo, e não a de venda.⁹¹

A partir da leitura dos autores que discutem as políticas urbanas habitacionais em suas possibilidades na contemporaneidade,⁹² identifica-se em comum quatro dimensões principais que caracterizam as políticas de modelos de habitação social: (1) as formas de atendimento; (2) os agentes promotores; (3) os beneficiários; (4) as fontes de financiamento e políticas de subsídio. Tendo em vista essas dimensões, utilizando-se da abordagem de Barbon⁹³ e das experiências internacionais por ela discutidas, para sistematizar os aspectos comuns que caracterizam o conceito de atendimento habitacional social, ou aqui denominado moradia como Serviço público, sistematizado no quadro abaixo (dimensões e características). Analisa-se alguns cenários, com experiências e discussões, sendo eles Europa, Estados Unidos e América do Sul, a fim de compilar as práticas adotadas.⁹⁴

⁹⁰ GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cadernos Metrópole*, v. 24, n. 54, p. 457, 2022. DOI: 10.1590/2236-9996.2022-5401.

⁹¹ GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade, *op. cit.*, p.457.

⁹² COHEN, Carol S. *et al. Housing "Plus" Services: Supporting Vulnerable Families in Permanent Housing*. Child Welfare, p. 509-528, 2004; BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social: produto ou serviço?* 2018. 248 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018; GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cadernos Metrópole*, v. 24, n. 54, p. 457, 2022. DOI: 10.1590/2236-9996.2022-5401; BALBIM, Renato. *Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional*. Texto para Discussão (TD) 2134. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), set. 2015.

⁹³ BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social, op. cit.*

⁹⁴ Mesmo as políticas públicas de habitação, apresentando diferentes formas de gestão e execução, objetivam atender o mesmo fim, promover condições adequadas de moradia.

Quadro 1 – Dimensões que estruturam o conceito de atendimento habitacional segundo suas características

(Continua)

DIMENSÃO	CONCEITO	PRÁTICAS ADOTADAS
(1) Formas de atendimento	<p>Nos Estados Unidos, Canadá e nos países que compõem a União Europeia, o que se entende por atendimento habitacional social, acontece por meio da locação de imóveis de propriedade pública ou privada cujo acesso pelas famílias é garantido por meio de diferentes políticas de subvenção. Já nos países da América Latina, as políticas públicas de atendimento habitacional foram predominantemente dirigidas a programas de aquisição de moradia e ao enfrentamento das ocupações irregulares.</p>	<p>Europa: Reabilitação de edifícios existentes, garantindo o acesso a moradias adequadas por preços acessíveis a uma significativa parcela de cidadãos.</p> <p>Estados Unidos: Parque público de locação social (<i>Public housing</i>).</p> <p>América Latina: Com exceção do Brasil e da Costa Rica, todos países da América do Sul apresentam uma evolução da participação de “outras formas de ocupação” bastante similar à de inquilinos.</p>
(2) Agentes promotores	<p>São responsáveis por promover a produção e organização do território urbano. Estes agentes desempenham estratégias e ações concretas no processo de fazer e refazer a cidade, denominados produtores do espaço urbano. Estado, Mercado e Sociedade.</p>	<p>Europa: Multiplicidade de autores envolvidos na promoção de habitação. De modo geral, os governos locais administram o parque de habitação social e o setor privado responsável pelos novos empreendimentos. Em alguns países, as cooperativas têm papel importante, onde a provisão é feita exclusivamente por organizações privadas sem fins lucrativos.</p> <p>Estados Unidos: gerido pelos governos locais e financiado e regulado pelo Governo Federal.</p> <p>América Latina: Caracterizam-se pela centralização em instituições federais da gestão e operação de recursos. Recursos esses que tem migrado para programas públicos com estímulo à produção privada.</p>

(Conclusão)

DIMENSÃO	CONCEITO	PRÁTICAS ADOTADAS
(3) Beneficiários	Podem ser universalistas (quando o objetivo é garantir habitação de qualidade e com preços acessíveis para toda a população) ou de atendimento dirigido (especificamente famílias que não conseguem ser atendidas pelo mercado em moradias adequadas e com preços acessíveis).	<p>Europa: Caráter universalista apenas em alguns países escandinavos e Holanda, o modelo tradicional da Europa é o dirigido, associado às situações em que o setor de aluguel residencial privado é relativamente pequeno.</p> <p>Estados Unidos: Tem-se maior esforço em relação ao atendimento dirigido, oferecendo, além de habitação, outras formas de apoio a população com necessidades especiais como idosos, sem teto e portadores de doenças graves.</p> <p>América Latina: Tem um caráter predominantemente dirigido generalista, promovendo o acesso à propriedade da moradia pelas famílias de menor renda ou em vulnerabilidade.</p>
(4) Fontes de financiamento e política de subsídio.	Há poucos estudos comparativos sobre subsídios para habitação. Em geral, os subsídios dependem da disponibilidade dos orçamentos públicos e, portanto, da capacidade de arrecadação e das prioridades do nível de governo responsável. Podem ser divididas em dois grandes grupos: aquelas destinadas à oferta (reduzir o custo da produção habitacional) e as destinadas à demanda (aumentar a capacidade das famílias para arcar com as despesas habitacionais).	<p>Europa: Os subsídios à demanda estão ocupando cada vez mais espaço quanto às políticas de habitação. Os subsídios à oferta, por sua vez, atendem principalmente a produção e operação de habitação para aluguel através de incentivos financeiros e capacitação de organizações não governamentais.</p> <p>Estados Unidos: Forma híbrida de subsídio, dirigido à demanda, mas vinculado a um rol de imóveis pré-determinados e pago diretamente aos locadores.</p> <p>América Latina: As estratégias públicas para vencer as dificuldades de acesso à habitação adequada por preços acessíveis costumam apoiar-se na combinação de poupança, crédito e subsídio para aquisição de uma unidade habitacional geralmente nova.</p>

Fonte: Sistematizado por Vernice, 2023 a partir de Barbon, 2018.

Analisando as dimensões e características de cada experiência, sistematizadas no quadro anterior, identifica-se que, em relação às formas de ocupação, nos países desenvolvidos, o aluguel no parque público foi, desde o princípio, a forma de ocupação mais presente para as famílias de menor renda, enquanto na América Latina a propriedade prevaleceu.⁹⁵ Em economias mais vulneráveis, com mercado de trabalho mais instáveis em atividades de baixo valor agregado e baixa remuneração, favorecem o fortalecimento da percepção da casa própria como garantia de uma estabilidade econômica mínima para as famílias, mesmo que em assentamentos irregulares.⁹⁶

A disputa acirrada pela oferta é um dos mecanismos que favoreceu o deslocamento dos mais pobres para áreas cada vez mais distantes do centro urbano, desprovidas de infraestrutura, e até mesmo a ocupação irregular de áreas ambientalmente frágeis. Existe, portanto, uma diferença fundamental no que diz respeito à eficácia das políticas públicas no enfrentamento das necessidades quantitativas. Na América Latina, a baixa eficácia acabou gerando um acirramento das carências qualitativas, tanto no aspecto da infraestrutura urbana quanto no que diz respeito às próprias edificações.⁹⁷

Em síntese, Barbon⁹⁸ considera como atendimento habitacional social as ações que envolvem os aspectos comuns – dentro das dimensões que estruturam o conceito – das diversas experiências relatadas no quadro supracitado e que, em tese, busca atender ao mesmo fim: promover condições adequadas de moradia. Sendo elas: subsídio à oferta e demanda, participação direta ou indireta de agentes públicos (aqui, acrescentaremos também movimentos sociais e a sociedade civil, principalmente aqueles que são beneficiários) e foco nas camadas mais vulneráveis da população de determinado território (figura 3). Isto é, para uma política habitacional considerada justa e eficiente, deve-se atender a estes elementos mencionados e a tantos outros existentes, o que certamente está além das formas tradicionais de construção e aquisição de imóvel através de financiamento e acesso único pela propriedade privada.

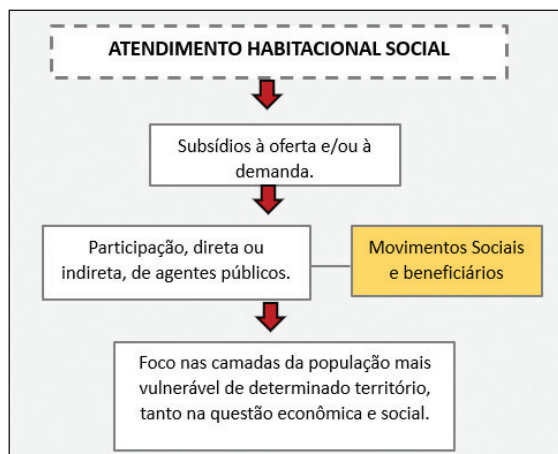
⁹⁵ BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social: produto ou serviço?* 2018. 248 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018

⁹⁶ BONDUKI, Nabil. *Pioneiros da Habitação Social: cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2014; BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social: produto ou serviço?* 2018. 248 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018

⁹⁷ BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social, op. cit.*

⁹⁸ BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social, op. cit.*

Figura 3 – Ações que envolvem aspectos comuns a partir das experiências trazidas por Barbon (2018)



Fonte: Vernice, 2023, a partir de Barbon, 2018.

Desse modo, torna-se urgente e necessária a discussão sobre outras formas de provisão e acesso à moradia, especialmente em um contexto em que grande parte da população está excluída dos processos formais de acesso à habitação. Nesse sentido, no âmbito de modelos alternativos à propriedade privada individual, há uma série de possibilidades, entre as quais se destacam os programas de cooperativas habitacionais, os arrendamentos residenciais e, no Brasil, o modelo de locação social, que representa um avanço maior nessa concepção de serviço público no país. Esse programa permite um serviço permanente e contínuo para lidar com a condição de precariedade habitacional das famílias pobres, uma vez que não sofrerá pressão do mercado imobiliário com a valorização das áreas centrais e revenda das unidades para famílias com maior poder aquisitivo, devido a propriedade ser pública e intrasferível.⁹⁹

É importante, contudo, esclarecer a diferença entre aluguel social e os programas permanentes de moradia de aluguel. Luft e Lima¹⁰⁰ esclarecem que o aluguel pode ser utilizado como instrumento de política habitacional sob duas formas. Em um primeiro cenário, mais comum nas cidades brasileiras, é utilizado como uma ferramenta temporária de provisão de moradia, muitas vezes estabelecido com tempo limitado. O denominado “Aluguel Social” tem sido utilizado para se referir

⁹⁹ GATTI, Simone Ferreira. *Locação Social: Alternativa ao modelo hegemônico da casa própria. Projeto Design*, São Paulo, v. 4461, dez. 2019. Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/locacao-social-alternativa-ao-modelo-hegemonicoda-casa-propria/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

¹⁰⁰ LUFT, Rosângela Marina; LIMA, Mateus Fernandes Vilela. *Locação Social como alternativa de moradia. Revista da Faculdade de Direito da FMP*, v. 16, n. 2, p. 85-99, 2021.

às políticas emergenciais de concessão provisória de um subsídio em dinheiro para o beneficiário alugar temporariamente uma moradia. O segundo cenário, menos comum no Brasil, é o aluguel como uma medida permanente de enfrentamento do déficit habitacional, por meio de política pública de moradia, sem transferir a propriedade privada dos imóveis aos beneficiários dos programas habitacionais.

De qualquer modo, é importante citar que há esforços recentes no sentido de promover políticas públicas de locação social nos estratos sociais mais pobres – onde o déficit habitacional efetivamente se concentra – que reforçam a importância do desenho institucional dessas iniciativas, de modo a evitar os problemas que os programas anteriores de aluguel social geraram e discutir alternativas a partir de experiências exitosas, não apenas nacionais, mas também de outros países. Isto é, é possível avançar e aprimorar este modelo para uma política pública que caminhe junto à moradia como serviço.

Diante disto, considerando a habitação como necessidade básica que desempenha um papel essencial no bem-estar, saúde, segurança e qualidade de vida da família, propõe-se aqui uma abordagem que vai além de tijolos, argamassa e mercadoria. A oferta de moradia adequada e estável para famílias de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade deve incluir a integração de serviços que apoiem os beneficiários e promovam o senso de comunidade. Como demonstrado, é imprescindível diversificar a provisão habitacional – hoje atrelada à ideologia da casa própria e à lógica mercadológica e capitalista – para incorporar a moradia como um serviço público que garanta o direito social e esteja integrado ao direito à cidade, em seus diferentes contextos e escalas.

6 Conclusão

A propriedade privada, ainda que esteja culturalmente enraizada na sociedade brasileira, não tem proporcionado segurança de posse na maior parte dos casos, como foi demonstrado nos últimos programas de acesso à moradia e no déficit habitacional nacional. Além disso, o predomínio da política do financiamento habitacional tem levado à mercantilização da moradia e endividamento da população menos favorecida economicamente. Compreende-se, portanto, que de certa forma, essa ideologia da casa própria construída nacionalmente ao longo do tempo representa de fato um obstáculo à viabilização de programas habitacionais alternativos.

Outro obstáculo latente, é a limitação do acesso ao solo para a população de baixa renda, dado pela relação da produção rentista da moradia com a questão fundiária, constituindo uma das principais formas de exclusão social e de consolidação da precariedade urbana e habitacional nas cidades. Sendo, portanto, um dos principais entraves para solução da problemática habitacional no Brasil, já que

a segurança da posse da terra é um elemento vital e necessário para garantia de permanência dessa população em suas moradias.

Esse cenário, por fim, reforça a necessidade de se pensar em alternativas de acesso à moradia digna, na qual a habitação social seja vista como serviço público permanente para população comumente excluída da possibilidade do financiamento privado da moradia; conceito esse debatido e construído ao longo do texto. Formas alternativas à produção da propriedade privada, de acordo com a renda e necessidade de cada família, são necessárias para complementar as políticas da casa própria, regular o mercado e atingir, sobretudo, as famílias sem condições financeiras para a aquisição ou manutenção dos sistemas de financiamento habitacional.

Contudo, ainda que latente a necessidade de rediscutir esse formato, é importante salientar também que tal perspectiva suscita ainda muito debate, uma maturação profunda nas cidades, e ter uma compreensão mais densa de tudo que se revela, visto que a pesquisa mencionada ao longo do texto teve como finalidade uma perspectiva exploratória. São muitos elementos e aspectos que compõem as dimensões a serem analisadas e investigadas acerca da política urbana habitacional, e a complexidade de ser repensar uma lógica de provisão enraizada torna o caminho longo. Apesar dos obstáculos existentes, avançar nesse debate é urgente nas cidades. Habitação e serviço público precisam andar em conjunto quando olhamos para a população de mais baixa renda; ir no sentido oposto da mercantilização da habitação social, afinal, o direito à moradia não deve ser entendido apenas como direito à propriedade privada.

Housing as a public service: an alternative to private property in housing provision

Abstract: The article discusses housing as a social right and proposes the conception of social housing as a public service to broaden access to housing, especially for low-income populations. It argues that Brazilian housing policies focus on homeownership, generating social exclusion by primarily serving families with financing capacity, while the remaining population is subjected to marketization and indebtedness. The study's methodology is exploratory and grounded in a bibliographic review on the right to housing and the right to the city. The text questions the predominance of private property in Brazil, stemming from a historical valorization of homeownership that reinforces the notion of housing as a commodity. It also examines the impact of housing finance policies through the country's main housing provision programs and explores alternatives to individual property ownership, such as social rental and housing provision integrated with public services. Finally, the article emphasizes the need to reconceptualize housing as a public service, which may ensure the right to the city and provide adequate support to families unable to bear the traditional financing model. It advocates for a housing approach guided by social dimensions and oriented toward the needs of vulnerable urban populations in Brazil.

Keywords: Right to housing. Housing as a service. Housing policies. Housing provision. Private property.

Referências

- AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. RJ: Observatório das Metrôpoles; Letra Capital, 2015. 428 p.
- BALBIM, Renato. *Habitação Social no Brasil: desafios contemporâneos*. Brasília: IPEA, 2015.
- BARBON, Ângela Luppi. *Atendimento habitacional social: produto ou serviço?* 2018. 141 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- BEZERRA, Guilherme; MELLO, Isadora. Políticas públicas de habitação como serviço: perspectivas contemporâneas. *Cadernos Metrôpole*, v. 23, n. 50, 2021.
- BLANCO, Andrés *et al.* *Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2014.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, os conjuntos habitacionais dos IAPs*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Propostas para uma política habitacional democrática e sustentável. *Observatório das Metrôpoles*, 17 jan. 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/propostas-para-uma-politica-habitacional-democratica-e-sustentavel/>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- COHEN, Michael *et al.* *Urban Policy and Economic Development: an agenda for the 21st century*. Washington: The World Bank, 2004.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.
- CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). *Participação Popular nas Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 31-45.
- D’OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo. *Habitação, autogestão e cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2021/06/Camila-DOTTAVIANO-Habitacao-Autogestao-e-Cidade_R02.pdf. Acesso em: 6 jun. 2023.
- ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação*. 3. ed. São Paulo: Global, 1979.
- FERREIRA, Regina F. A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes. In: LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). *Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Letra Capital, 2012. p. 139-185.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diretoria de Estatística e Informações. *Inadequação de domicílios no Brasil 2022*. Belo Horizonte, 2022.
- GATTI, Simone Ferreira. Locação social: alternativa ao modelo hegemônico da casa própria. *Projeto Design*, São Paulo, n. 4461, dez. 2019. Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/locacao-social-alternativa-ao-modelo-hegemonico-da-casa-propria/>. Acesso em: 21 nov. 2022.
- GUERREIRO, Renata; ROLNIK, Raquel; MARIN-TORO, María. Habitação como serviço: novas fronteiras entre finanças e política urbana. *Cadernos Metrôpole*, v. 24, n. 52, p. 445-469, 2022.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

- LAGO, Luciana Corrêa do; MELLO, Isadora; PETRUS, Flávia (Org.). *Da cooperação na cidade à cidade cooperativa*. Marília: Lutas Anticapital, 2020.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- MAHER JUNIOR, James Patrick. *Instrumentos de financiamento a programas habitacionais de locação social: desafios e oportunidades*. 2015. 204 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015.
- MARCUSE, Peter. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALENÇA, Márcio (Org.). *Cidade (I)Legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 31-47.
- MARICATO, Ermínia; COLOSSO, Paolo. As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (Org.). *Brasil: Estado social ou barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 277-300.
- MILANO, Joana Zattoni. *Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria*. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- MOREIRA, Tomás Antônio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. *Cadernos Metrópole*, v. 18, p. 15-32, 2016.
- MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito (1795-1824)*. São Paulo: Alameda, 2009.
- MOUTINHO, Ana Carolina Pontes. *A casa é própria para quem? A ideia da casa própria nas políticas habitacionais da Região Metropolitana de Belém e na percepção de seus beneficiários*. 2020. 144 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.
- NOZOE, Nelson Hideiki. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. *Revista Economia*, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006.
- PELUSO, Marília L. O potencial das representações sociais para a compreensão interdisciplinar da realidade: Geografia e Psicologia Ambiental. *Estudos de Psicologia (Natal)*, v. 8, p. 321-327, 2003.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RONALD, Richard. *The ideology of home ownership: homeowner societies and the role of housing*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- ROYER, Luciana O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2014.
- SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- TERRA, Ulisses D. S. Alternativas à propriedade privada individual: potência para efetivação do acesso à moradia e o direito à cidade. In: XVIII Encontro Nacional da ANPUR, 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal: ANPUR, 2019.
- TONUCCI, João B. M.; MAGALHÃES, Felipe N. C. A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço. *Cadernos Metrópole*, v. 19, p. 433-454, 2017.

VERNICE, Rilton Robson Lima. *(Re)pensando a política habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias*. 2023. 204 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPU UEM), Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2023.

VERNICE, Rilton Robson Lima; SILVA, Beatriz Fleury e. Necropolitics and the Covid-19 pandemic: evictions and removals that mark the recurrent housing problem in Brazil. *Acta Scientiarum. Technology*, v. 45, n. 1, 2022. DOI: 10.4025/actascitechnol.v45i1.61496.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VERNICE, Rilton Robson Lima; SILVA, Beatriz Fleury e. A moradia como serviço público: uma alternativa à propriedade privada na provisão habitacional. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 11, n. 21, p. 13-44, jul./dez. 2025. DOI: 10.52028/RBDU.v11.i21.ART01.PR
